



**JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

Sección Segunda

Carrera 57 N° 43-91, Edificio Aydée Anzola Linares, piso 4°

Correo: admin16bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil veinte (2020)

| Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho | |
|--|--|
| Asunto: | Sentencia de primera instancia |
| Radicación: | N° 11001-33-35-016-2016-0306-00 |
| Demandante: | ESPERANZA NIETO GONZÁLEZ |
| Demandado: | INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN PARA LA JUSTICIA - CIJ |

Tema: *Supresión de cargo – Profesional Experto Grado 02 en provisionalidad de la CIJ*

1. ASUNTO A DECIDIR

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, dicta la sentencia anticipada que en derecho corresponda, de acuerdo con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con el inciso primero del artículo 13 del Decreto 806 de fecha 4 de junio de 2020¹ y conforme la siguiente motivación.

2. ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones²: La señora **ESPERANZA NIETO GONZÁLEZ**, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho dirigido contra la **INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN PARA LA JUSTICIA - CIJ**, solicita a esta Jurisdicción que anule el Acuerdo N° 17 del 28 de diciembre de 2015, corregido mediante la Resolución N° 012 del 29 de diciembre de 2015, mediante los cuales se modificó la

¹ Artículo 13. Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El juzgador deberá dictar sentencia anticipada: 1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas. caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito.

² Fls. 54-55.

planta de personal de dicha Institución, a partir del 1º de enero de 2016 y se dispuso la supresión del cargo de Profesional Experto Grado 02 que ostentaba en la misma.

A título de restablecimiento del derecho, solicita que se condene a la **INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN- CIJ**, a que la reintegre al cargo de **PROFESIONAL EXPERTO GRADO 02** de dicha entidad, sin solución de continuidad; asimismo, que se condene a la entidad demandada al pago de salarios y demás emolumentos dejados de percibir desde su desvinculación hasta la fecha en que se produzca su reintegro.

De manera subsidiaria solicita que en caso que sea imposible ordenar el reintegro, se condene a la entidad a pagar al demandante una indemnización equivalente a 24 meses de salario conforme a lo ha establecido el precedente desarrollado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en las sentencias SU-556 de 2014 y SU-874 de 2014 o el valor que determine este Despacho.

Finalmente, solicita que se ordene a la entidad demandada a dar cumplimiento a la sentencia y que reconozca los intereses que se generen en los términos de los 187 a 195 C.P.A.C.A. y que se condene en costas y agencias en derecho.

2.2. Hechos³: 1. Narra la actora que mediante el Decreto Ley 36 de 2014 fue creado el establecimiento público de Educación Superior denominado Conocimiento e Innovación para la Justicia – CIJ, adscrito a la Fiscalía General de la Nación y dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.

2. Conforme lo anterior, la señora **ESPERANZA NIETO GONZÁLEZ** fue nombrada en la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia – CIJ en el cargo de Profesional Experto Grado 01 con carácter provisional, a través de la Resolución N° 00053 del 08 de mayo de 2015. Posteriormente, mediante Resolución N° 00231 del 4 de noviembre de 2015 fue nombrada en encargo en el cargo de Profesional Experto Grado 02 de la mentada institución educativa.

3. Subsiguientemente, la entidad demandada adelantó ante la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las gestiones necesarias para obtener el presupuesto de funcionamiento de la entidad para la vigencia de 2016, a través de la comunicación N° 2-2015-006006.

4. Expresa que el Ministerio de Hacienda presentó al Congreso de la República el proyecto de presupuesto nacional para la vigencia fiscal 2016 en la cual se incluyó al Establecimiento Público de Educación Superior Conocimiento e Innovación para la Justicia-CIJ. Sostiene que el Ministro de Hacienda en el primer debate de las comisiones conjuntas de presupuesto, decidió eliminar el presupuesto para dicho establecimiento sin haber adelantado el procedimiento ante la Comisión Interinstitucional del Sector Justicia, violando el debido proceso de formación de la Ley presupuestal y la autonomía de la Rama Judicial.

³ Fls. 49-54.

5. Que mediante Comunicación del 5 de octubre de 2015 y en uso del derecho de petición, la parte demandante solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público restablecer el presupuesto originalmente otorgado a la entidad, no obstante, el Director General del Presupuesto Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante comunicación del 30 de octubre de 2015 radicada con el N° 2-2015-042460, dio respuesta a un derecho de petición que el Director General de la CIJ había presentado en los mismos términos, en la que manifestó que la razón principal para negar el restablecimiento presupuestal radicaba en el hecho de la caída del precio del petróleo y que la situación financiera de la CIJ no era viable.

6. Expresa que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de comunicación del 3 de diciembre de 2015, dio recomendaciones para que la CIJ estableciera las clases de vinculación del personal para medir su impacto económico, sin embargo, el Consejo Directivo entendió de manera errada que tal recomendación se trataba de un concepto favorable para poder suprimir distintos cargos, incluido el de la demandante.

8. Pese a lo expuesto, a través del Acuerdo N° 017 del 28 de diciembre, corregido mediante la Resolución No. 012 del 29 de diciembre de 2015, el Consejo Directivo de la CIJ modificó a partir del 1° de enero de 2016 la planta de personal de la Institución Universitaria, decidiendo, entre otras, suprimir el cargo de la demandante.

9. Estima que el Consejo Directivo de la Institución no tenía la competencia para expedir el Acuerdo que modificó la planta de personal, por cuanto el numeral 6° del artículo 7 del Decreto Ley 36 de 2014 no lo facultaba para adoptar esa decisión, por lo cual considera que esa actuación extralimitó las funciones y vulneró el principio de legalidad consagrado en los artículos 121 y 122 de la misma norma, máxime cuando el concepto del Ministerio de Hacienda fue indebidamente interpretado y por tanto no otorgaba autorización al Consejo Directivo de la Institución para llevar a cabo la supresión en comento y así lo indicó el Secretario General de la entidad mediante un oficio del 30 de diciembre de 2015 en el que expresó que en la expedición del Acuerdo se evidenciaron eventuales violaciones.

10. Finalmente, expuso que las actuaciones de la entidad desconocieron el principio de confianza legítima en la administración establecido en el artículo 83 Superior.

2.3. Normas violadas y concepto de violación⁴: La parte demandante invoca como violadas las siguientes normas: artículos 2, 6, 29, 25, 53, 121, 122 y 209 constitucionales y de orden legal: Decreto Ley 036 de 2014, artículos 7 y 10; Ley 909 de 2004, Decreto 1227 de 2005, artículos 95 y 96 y el Decreto 020 de 2014, artículo 5°, parágrafo 2°.

La apoderada de la accionante sostiene que los actos administrativos demandados se encuentran incursos, en síntesis, en los siguientes cargos:

1. *“Falta de competencia, vicio constitucional adjetivo, vicio constitucional sustancial por violación al debido proceso, a las normas constitucionales y a los decretos enunciados”*, el cual fundamenta en que el Acuerdo N° 018 del 28 de diciembre de 2015,

⁴ Fls. 55-62.

corregido mediante la Resolución N° 012 del 29 de diciembre de 2015, modificó la Planta de Personal de la Institución Universitaria suprimiendo el cargo de la demandante, sin tener competencia para ello, pues conforme a lo establecido en el numeral 6° del artículo 7° del Decreto Ley No. 36 de 2014 y la Ley 909 de 2004, la planta de la entidad puede ser modificada por los planes de previsión para determinar los empleos necesarios y para mantener actualizadas las plantas de personal para el cumplimiento eficiente de las funciones, por lo que considera que el Consejo Directivo de la entidad no podía adoptar decisiones dirigidas a modificar la planta existente hasta ese momento y mucho menos para suprimir el cargo de la demandante con argumentos distintos a los anteriormente indicados.

Asimismo, aduce que los cargos de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación fueron creados por el Decreto 36 de 2014, por lo tanto no podían ser suprimidos a través de un acuerdo de menor jerarquía, menos aún si se tiene en cuenta que el Consejo Directivo de la entidad no contó con el estudio técnico que soportara la supresión de cargo de la actora, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1227 de 2005, artículo 95, 96 y 97, razón por la cual fueron desconocidos los artículos 25 y 53 Superiores en cuanto a la protección del trabajo en condiciones dignas y además no se tuvieron en cuenta estudios técnicos que sustentaran dicha decisión, como lo ordena el Decreto 1227 de 2005 en sus artículos 95 a 97.

2. “*desviación de poder*”, estima a que el presente caso se presenta dicho cargo por cuanto el Consejo Directivo de la Universidad utilizó las facultades conferidas en el Decreto Ley 036 de 2014 con un fin distinto al establecido en dicha normatividad, adicionalmente, considera que el desvío de poder se evidencia al hacer uso de un aparente concepto favorable por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para suprimir el cargo desempeñado por la actora, extralimitando sus facultades y ejercicio de funciones.

3. “*Falsa motivación*”, en cuanto este cargo indica que los actos administrativos demandados se encuentran sustentados o motivados en el concepto del Ministerio de Hacienda, el cual, en su parecer, no se refirió a la supresión de cargos, sino que se refirió fue a informes macroeconómicos sobre el impacto de la disminución del precio del petróleo, situación que no guarda congruencia con el funcionamiento de la Institución, con lo cual incumplió el requisito formal contenido en el artículo 7 del Decreto Ley 036 de 2014.

4. “*Violación de la confianza legítima*”, la sustenta en el hecho que la entidad demandada al expedir el acto administrativo a través del cual suprimió el cargo del actor vulneró su derecho al trabajo consagrado en el artículo 25 Constitucional ya que no tuvo en cuenta la estabilidad y protección laboral con que contaba la demandante al ser nombrada en el cargo de Profesional Experto Grado 02 en la estructura de la Institución.

Finalmente, estima que la entidad no tuvo en cuenta la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales establecido en el artículo 7° del “Protocolo de San Salvador” y por tanto debió ser aplicado el control de convencionalidad desarrollado en los artículos 53 y 93 de la Carta Política de 1991.

2.4. Actuación procesal: La demanda se presentó el 1º de julio de 2016⁵ y a través de providencia de 7 de septiembre de 2016⁶ fue admitida la demanda de la referencia por encontrar colmados los requisitos para su procedencia; asimismo, el 12 de diciembre de 2016⁷, fue notificada mediante correo electrónico la parte demandada, el Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

La parte demandada contestó en tiempo la demanda y propuso excepciones mediante memorial visible a folios 81 a 102 del expediente.

Cumplido lo anterior, a través de auto de fecha 28 de septiembre de 2017⁸, el Juzgado fijó fecha para llevar a cabo la audiencia inicial el día 15 de noviembre de 2017.

A continuación, el Juzgado llevó a cabo la audiencia inicial el 15 de noviembre de 2017⁹, donde se surtieron las etapas procesales que desembocaron en el decreto de unas pruebas testimoniales de personas que hicieron parte de la Dirección Administrativa y del Consejo Directivo de la entidad y se denegó la práctica del testimonio de los señores JORGE ELKIN TORO ARIAS y CESAR AUGUSTO SOLANILLA CHAVARRO, por cuanto el artículo 195 del C.G.P. prohíbe la declaración de los representantes de las entidades públicas y el citado señor fungía como Director General de la CIJ para la época en que fue ordenada su supresión y las pruebas que obraban en el plenario eran suficientes para estudiar de fondo el asunto bajo estudio (art. 212 del C.G.P.).

Ante la decisión anterior el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación (fl. 128) y el Juzgado lo concedió en el efecto devolutivo ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia dictada en la misma audiencia (fl. 128 dorso).

Por su parte, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, mediante providencia del 12 de marzo de 2010 revocó la decisión adoptada por el Despacho y ordenó decretar los testimonios de los señores JORGE ELKIN TORO ARIAS y CÉSAR AUGUSTO SOLANILLA CHAVARRO, razón por la cual el Despacho a efecto de obedecer y cumplir lo dispuesto por el Tribunal, fijó como fecha para la realización de la audiencia de pruebas el día 27 de septiembre de 2018, fecha en que efectivamente se practicaron los testimonios de las personas antes señaladas.

Posteriormente, mediante auto del 6 de marzo de 2020 se corrió traslado de una prueba documental que había sido decretada en la audiencia que se realizó el 27 de septiembre de 2018 para que las partes se pronunciaran sobre la misma si a bien lo estimaban y finalmente, a través de auto del 3 de julio de 2020 y en aplicación de lo dispuesto en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, se corrió traslado para alegar de conclusión a las partes y la señora agente del Ministerio público delegada para este Juzgado.

5 Fl. 68.
6 Fl. 70.
7 Fls. 126 a 128.
8 Fl. 107.
9 Fls. 194-197.

2.5. LA SINOPSIS DE LA RESPUESTA.

2.5.1. INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN PARA LA JUSTICIA - CIJ. La entidad demandada contestó de forma oportuna, manifestando en cuanto a los hechos que algunos son ciertos, especialmente los que hacen referencia al acto de creación de la Institución Universitaria CIJ, la cual fue adscrita a la Fiscalía General de la Nación, lo mismo que la vinculación de la demandante a dicha Institución, el cargo que ostentaba en la planta de personal, las situación financiera de la Institución y su posterior supresión con base en el concepto que emitió el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Administrativo de la Función Pública y los demás hechos los niega al afirmar que son apreciaciones de la demandante, sobre todo aquellas según las cuales el régimen de personal aplicable a los servidores administrativos de la CIJ es el contenido en el Decreto 020 de 2014 por remisión expresa del Decreto Ley 036 de 2014, el cual en su artículo 7° señala que una de las facultades del Consejo Directivo es adoptar y modificar la planta de personal, previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, razón por la cual se atiene a lo que se demuestre en el transcurso del proceso.

En cuanto a las pretensiones, se opone a la prosperidad de los cargos propuestos contra el acto administrativo demandado ya que la actuación de la entidad estuvo regida por el Decreto Ley 36 de 2014 que es la norma que regula el régimen aplicable a los servidores de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia.

Sobre la falta de competencia y desviación de poder, manifiesta que conforme a lo contemplado en el artículo 14 del Decreto Ley 36 de 2014, en materia de administración de personal la CIJ se rige por el régimen general establecido para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, esto es, el contemplado en los Decretos 020 y 021 de 2014, normas en los que se contempla que los únicos servidores que tienen derecho a ser incorporados en un empleo igual o equivalente o a recibir una indemnización, en caso de ser imposible su incorporación, son los que acrediten derechos de carrera administrativa pues así se encuentra contemplado en el artículo 103 del Decreto 020 de 2014.

Aduce que en el presente caso no resulta aplicable la Ley 906 de 2004, por cuanto esta procede únicamente con carácter supletorio a la carrera administrativa de carácter especial, por consiguiente, es el Decreto 020 de 2014 la norma que establece las causales de retiro del servicio, por tanto no es aplicable al caso de la demandante la citada Ley 909 de 2004, toda vez que no existe vacío normativo que lo permita.

Indica que el artículo 5° del Decreto Ley 036 de 2014 establece que los órganos de administración de la CIJ son el Consejo Directivo, Dirección General y Consejo Académico, siendo el Consejo Directivo el máximo órgano de dirección y administración y en virtud del artículo 7° del citado Decreto, este puede adoptar y modificar la estructura organizacional interna y la planta de personal de la institución, previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por tanto era procedente de la supresión de cargos a la que se ha hecho referencia.

Ahora, indica que en la Ley 1769 de 2015, por la cual se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia del año 2016, no le asignó presupuesto alguno a la Institución Universitaria CIJ, impidiendo su funcionamiento de orden fáctico y legal, situación que no ha variado pues en la Ley 1815 de 2016, por la cual se decretó el presupuesto de retas y apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2017, tampoco fue asignado presupuesto para la CIJ.

De otra parte, arguye que los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública estuvieron encaminados a señalar que correspondía al Consejo Directivo de la CIJ, adoptar las medidas necesarias que mejor convinieran a la entidad, en aras de no ir en contra de los postulados constitucionales y legales que acarreen responsabilidades fiscales.

Sostiene que la situación atípica en la que se encuentra la Universidad, se deriva de la decisión del Congreso de la República de no incorporar partidas presupuestales para dicha entidad, lo cual conllevó a que el Consejo Directivo del Establecimiento Público de Educación Superior, mediante el Acuerdo No. 0018 del 28 de diciembre de 2015, suprimiera su planta de personal, adicional a ello, la decisión de supresión se encuentra sustentada, se insiste, en conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Administración de Personal.

Respecto de la falsa motivación, expresa que no es procedente este cargo, teniendo en cuenta que la supresión se basó en los conceptos favorables antes enunciados y en el hecho que a la entidad no le fue asignado presupuesto para la vigencia de 2016 en adelante, situación que hacía inviable su existencia jurídica.

Finalmente, sobre la confianza legítima estima que en este caso no es procedente, toda vez que la supresión del cargo obedeció a una situación ajena a la voluntad y querer de la institución, producto de circunstancias derivadas del Gobierno Nacional y del Congreso de la República que conllevó a que no le fuera asignado un presupuesto para su funcionamiento y por tanto la imposibilidad de mantener la planta de personal de la misma, lo cual configuró la causal legal de supresión y se encuentra debidamente soportada en el acto administrativo demandado.

2.6. Alegatos de conclusión por escrito.

2.6.1. Alegatos de la parte demandante: Presentó sus alegatos de conclusión mediante memorial remitido al correo electrónico de este Juzgado, donde reiteró los hechos, pretensiones y fundamentos de la demanda en los que estima que existió falta de competencia, desvió de poder y falsa motivación, en consecuencia, solicita se acceda las pretensiones de la misma.

En síntesis, la parte demandante insistió que el acto administrativo se encuentra incurso en los cargos de falta de competencia, desviación de poder, falsa motivación y violación de la confianza legítima, cargos que en su parecer que encuentran demostrados en el proceso con las pruebas testimoniales practicadas. Insiste que en este caso debieron aplicarse las normas de la Ley 909 de 2004 para la supresión de los cargos.

Estimó que el Consejo Directivo de la CIJ carecía de competencia para ordenar la supresión de los cargos de la entidad por cuanto ese trámite se encuentra regulado en la Ley 909 de 2004 y el Decreto reglamentario 1083 de 2015, es decir, que se fundamente en razones del servicio o modernización de la administración y basarse en estudios técnicos que justifiquen la supresión, así como en el concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.6.2. Alegatos de la parte demandada: La entidad demandada no presentó alegatos de conclusión.

2.6.3. Concepto del Ministerio Público. La delegada del Ministerio Público ante este Despacho presentó concepto mediante memorial del 21 de julio de 2020 que fue aportado al correo electrónico de este Juzgado, donde solicita que sean denegadas las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta, en síntesis, que contrario a lo expuesto por la parte demandante, el Consejo Directivo de la CIJ si tenía competencia para la supresión de los cargos de la entidad, en virtud de la autorización contenida en el numeral 6° del artículo 7° del Decreto 036 de 2014, previo concepto del Ministerio Público y en ese sentido considera que no era exacto afirmar que la supresión debía hacerse en virtud de otras normas con fuerza de ley. Además, estima que en este caso no eran necesarios los estudios técnicos a que hace referencia la demandante, teniendo en cuenta que la razón objetiva de la supresión obedeció a la carencia de recursos para el funcionamiento de la entidad.

Respecto de la desviación de poder esta tampoco se configuró, por cuanto esta causal implica que se persiga un fin extraño al interés general y en el sub examine es claro que en virtud de la Ley 1769 de 2015 no fueron asignados recursos para el funcionamiento de la entidad, situación que obligó a sus directivas a adoptar la supresión de los cargos.

Sobre la falsa motivación, expresa que no se encuentra demostrada, toda vez que existe el concepto favorable emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante el Oficio N° 02-2015-047683 donde expuso las razones para llevar a cabo la supresión de cargos en la entidad. Entonces la eliminación de las plazas a que se ha hecho referencia tiene su fundamentación en este concepto y en la falta de recursos para el funcionamiento de la entidad, por lo tanto, no se configura esta causal de anulación de los actos administrativos.

Finalmente, sobre la confianza legítima, estima que el nombramiento en cargos de carrera de manera provisional solo genera una estabilidad laboral relativa, por tanto, al ser aplicable el Decreto 020 de 2014 para la administración de personal de las entidades adscritas a la Fiscalía General de la Nación, solo se brinda posibilidad de reubicación o pago de indemnización a los empleados que ostentan derechos de carrera y no los vinculados en provisionalidad.

3. CONSIDERACIONES

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 155 numeral 2° y 156 numeral 2° de la Ley 1437 de 2011, este Juzgado es competente para resolver el conflicto planteado.

3.1. Problema Jurídico: corresponde resolver el planteado en la fijación del litigio, el cual consiste en determinar:

En primera medida si hay lugar a declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el **Acuerdo N° 017 del 28 de diciembre de 2015**, corregido mediante la **Resolución N° 012 del 29 de diciembre de 2015**, por medio de los cuales se modificó, a partir del 1° de enero de 2016, la planta de personal de la **INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN PARA LA JUSTICIA – CIJ**, suprimiendo el cargo que ostentaba en provisionalidad en esa entidad la demandante.

Resuelto lo anterior, corresponde al juzgado establecer si la señora **ESPERANZA NIETO GONZÁLEZ** tiene derecho a que la **INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN- CIJ**, la reintegre al cargo de **PROFESIONAL EXPERTO GRADO 02** de dicha entidad, sin solución de continuidad; asimismo, se debe determinar si hay lugar a condenar a la entidad demandada al pago de salarios y demás emolumentos dejados de percibir desde su desvinculación hasta la fecha en que se produzca su reintegro.

También se debe determinar si de manera subsidiaria y ante la imposibilidad de ordenar el reintegro, se debe condenar a la entidad a pagar a la demandante una indemnización equivalente a 24 meses de salario conforme a lo ha establecido el precedente desarrollado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en las sentencias SU-556 de 2014 y SU-874 de 2014.

Para tal fin, se abordará el siguiente orden conceptual: i) Creación de la Institución Universitaria Establecimiento Público de Educación Superior Conocimiento e Innovación para la Justicia – CIJ; ii) Régimen de personal, estructura interna y supresión de la Institución Universitaria Establecimiento Público de Educación Superior Conocimiento e Innovación para la Justicia – CIJ y iii) análisis del caso concreto.

4. Normatividad aplicable al caso.

4.1. Creación de la Institución Universitaria Establecimiento Público de Educación Superior Conocimiento e Innovación para la Justicia – CIJ.

Mediante la Ley 1654 del 15 de julio de 2013, el Congreso de la República otorgó facultades extraordinarias *pro tempore* al Presidente de la República para modificar la estructura de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, expedir su régimen de carrera y definir distintas situaciones administrativas respecto de dicha entidad.

Para el caso que en estudio, el artículo 1° señaló:

“**ARTÍCULO 10. FACULTADES EXTRAORDINARIAS.** De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para expedir normas con fuerza material de ley, dirigidas a:

(...)

d) Crear una institución universitaria como establecimiento público de orden nacional, cuyo objeto consistirá en prestar el servicio público de educación superior para la formación y el conocimiento científico de la investigación penal y criminalística y de las distintas áreas del saber que requiere la Fiscalía General de la Nación y sus entidades adscritas para cumplir con sus fines constitucionales, así como su modernización y la capacitación continua de sus agentes que ejercen dichas profesiones, mediante el ejercicio de las funciones de docencia, investigación y extensión universitaria.

Dicha institución universitaria estará adscrita a la Fiscalía General de la Nación, por lo que sus recursos de funcionamiento ordinario e inversión ordinaria, deberán ser incorporados al presupuesto de la Fiscalía (...).”

Como se observa, la norma mencionada revistió al Presidente de la República para expedir normas con fuerza material de ley, dirigidas, entre otros aspectos, a crear una institución universitaria cuyo objeto consistía en prestar el servicio público de educación superior para la formación y el conocimiento científico de la investigación penal y criminalística y de las distintas áreas del saber en las cuales se apoya la Fiscalía General de la Nación y sus entidades adscritas para cumplir con sus fines constitucionales, así como lograr la modernización y capacitación continua de sus miembros que ejercen dichas profesiones, mediante el ejercicio de las funciones de docencia, investigación y extensión universitaria.

Esta Institución Universitaria estaría adscrita a la Fiscalía General de la Nación y su creación se haría conforme a la Ley 30 de 1992.

En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 036 del 13 de enero de 2014¹⁰, por el cual creó la Institución Universitaria, como un Establecimiento Público de Educación Superior, denominado Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ), de carácter académico, del orden nacional, adscrito a la Fiscalía General de la Nación, con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, y patrimonio independiente, el cual se regirá por las normas que regulan el sector educativo y el servicio público de la educación superior.

La mencionada Ley 036 del 13 de enero de 2014, en su artículo 5° determinó como órganos de dirección y administración de dicha institución al Consejo Directivo, la Dirección General y el Consejo académico¹¹. A su vez, el Consejo Directivo sería el máximo órgano de dirección y administración de la institución y estaría integrado por

¹⁰ Por el cual se crea un establecimiento público de educación superior del orden nacional.

¹¹ ARTÍCULO 50. ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN. El Establecimiento Público de Educación Superior - Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ)-, tendrá como órganos de dirección y administración el Consejo Directivo, la Dirección General, y el Consejo Académico.

los funcionarios que allí se enuncian, conforme al artículo 6° de la normatividad referida¹².

Por su parte, el artículo 7° de la citada norma, estableció las funciones del Consejo Directivo de la Institución, dentro de las cuales se encuentran de manera clara las de adoptar y modificar la estructura organizacional interna y la planta de personal de la CIJ, previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹³. En el artículo 12 de la misma norma, se reguló como estarían constituidos los ingresos, rentas y el patrimonio de la entidad¹⁴.

4.2. Régimen de personal, estructura interna y supresión de la Institución Universitaria Establecimiento Público de Educación Superior Conocimiento e Innovación para la Justicia – CIJ.

Al respecto, el artículo 14 de la Ley 036 de 2014, indicó que “a los empleados administrativos del Establecimiento Público de Educación Superior - Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ), se les aplicará en materia de administración de personal y de carrera, el régimen general establecido para los servidores de la Fiscalía General de la Nación”.

Teniendo en cuenta lo anterior, tenemos que el régimen de los servidores de la Fiscalía General de la Nación se encuentra establecido en el Decreto Ley 20 del 9 de enero de 2014¹⁵, en el que definió que sus empleados y los de las entidades adscritas ostentan un régimen especial de carrera,¹⁶ y en el artículo 96¹⁷ estableció las causales de retiro de sus

¹² Artículo 6 del Decreto Ley 036 de 2014. 1. El Fiscal General de la Nación o su delegado, quien lo presidirá;

2. El Ministro de Educación Nacional o su delegado;

3. Un (1) miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario;

4. El Vicefiscal General de la Nación;

5. El Director Nacional de Policía Judicial CTI;

6. Un (1) representante de los directivos académicos;

7. Un (1) representante de los profesores;

8. Un (1) representante de los egresados;

9. Un (1) representante de los estudiantes.

Parágrafo 1°. El Director General del Establecimiento Público de Educación Superior - Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ)-, asistirá al Consejo Directivo con derecho a voz, pero sin voto. El Secretario General del Establecimiento Público ejercerá las funciones de Secretario del Consejo Directivo.

Parágrafo 2°. Los miembros designados en función de su ejercicio lo serán en cuanto conserven sus calidades. Los miembros a que se refiere los numerales 6, 7, 8 y 9 serán designados o elegidos directamente por sus propios estamentos, para períodos de dos (2) años

¹³ Numeral 6 del Artículo 7 del Decreto Ley 036 de 2014

¹⁴ “ARTÍCULO 12. PATRIMONIO Y RENTAS. Los ingresos, rentas y patrimonio del Establecimiento Público de Educación Superior -Conocimiento e innovación para la Justicia (CIJ)- estarán constituidos por:

1. Las partidas que con destino a ella estén en el Presupuesto General de la Nación.

2. Los bienes muebles e inmuebles, los derechos materiales e inmateriales que le pertenecen o que adquiera a cualquier título.

3. Las rentas que reciba por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos de su actividad.

4. Las rentas que perciba por concepto de patentes, derechos de autor, publicaciones, y demás producciones propias de su misión.

5. Los bienes que como persona jurídica adquiera a cualquier título.”

¹⁵ “Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas”.

¹⁶ ARTÍCULO 20. DEFINICIÓN DE LA CARRERA ESPECIAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y DE SUS ENTIDADES ADSCRITAS. La carrera especial de la Fiscalía General y de sus entidades adscritas es el sistema técnico de administración de personal que, en cumplimiento de los principios constitucionales de la función pública, busca garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos, previa demostración del mérito; proteger los derechos de los servidores a la estabilidad y permanencia en los mismos; desarrollar las capacidades técnicas y funcionales del servidor mediante la capacitación, los estímulos y el ascenso.

Así mismo, pretende la eficiencia y eficacia de la función que cumplen los servidores, evaluada está a través del desempeño del cargo y de las competencias laborales.

¹⁷ARTÍCULO 96. CAUSALES DE RETIRO DEL SERVICIO. El retiro del servicio de quienes desempeñan empleos de libre nombramiento y remoción o de carrera en la Fiscalía General de la Nación y en sus entidades adscritas se produce en los siguientes casos:

1. Renuncia regularmente aceptada.

2. Declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción.

3. Declaratoria de insubsistencia del nombramiento por inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente.

4. Declaratoria de insubsistencia del nombramiento por estudio de seguridad.

empleados, dentro de la que se encuentra la supresión del empleo y consagró distintas opciones para reparar solo a los empleados de carrera que le fueran suprimidos los cargos, los cuales al ser titulares de un derecho adquirido tendrán derecho preferencial a: i) ser incorporados en empleo igual o ii) equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible tendrán iii) derecho a recibir una indemnización¹⁸.

Posteriormente, en virtud de la creación de la Institución Universitaria, Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ), el Presidente de la República mediante el Decreto N° 1237 de 2014 estableció el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de dicha institución en su artículo 4°, dentro de los cuales existía el que ostentaba la demandante, esto es, Profesional Experto Grado 02¹⁹.

A continuación, el Consejo Directivo del CIJ, mediante el Acuerdo N° 02 del 7 de julio de 2014, adoptó la planta de personal de dicha entidad²⁰, planta que con posterioridad fue

-
5. Declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio de la evaluación del desempeño laboral.
 6. Por haber obtenido la pensión de invalidez, jubilación o vejez.
 7. Supresión del empleo.
 8. Edad de retiro forzoso.
 9. Destitución como consecuencia de un proceso disciplinario.
 10. Declaratoria de vacancia del empleo en caso de abandono del cargo.
 11. Revocatoria del nombramiento por no acreditación de requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 190 de 1995 y las nomas que la adicionen, sustituyan o modifiquen.
 12. Muerte.
 13. Por orden o decisión judicial.
 14. Las demás que determinen la Constitución y ley.

¹⁸ ARTÍCULO 103 de la Ley 020 de 2014.

¹⁹ **Artículo 4°.** *De la nomenclatura de los empleos.* Establécese la denominación y nomenclatura de los empleos de la Institución Universitaria, así:

| Denominación del Empleo | Grado |
|---|-------|
| Nivel Directivo | |
| Director General de Institución Universitaria | 04 |
| Subdirector de Institución Universitaria | 03 |
| Secretario General | 03 |
| Decano de Institución Universitaria | 02 |
| Jefe de Departamento | 02 |
| Jefe de Oficina | 01 |
| Nivel Asesor | |
| Asesor | 01 |
| Nivel profesional | |
| Profesional experto | 01 |
| Profesional experto | 02 |
| Profesional experto | 03 |
| Profesional experto | 04 |
| Secretario de Facultad | 03 |
| Nivel Gestión de conocimiento | |
| Gestor de Conocimiento e Innovación | 04 |
| Gestor de Conocimiento e Innovación | 03 |
| Gestor de Conocimiento e Innovación | 02 |
| Gestor de Conocimiento e Innovación | 01 |
| Nivel Técnico | |
| Técnico General | 02 |
| Técnico General | |
| 01 | |
| Nivel Asistencial | |
| Secretario Ejecutivo | 04 |
| Secretario Ejecutivo | 03 |
| Conductor | 02 |
| Auxiliar de Servicios Generales | 01 |

²⁰ Folios 117-118.

modificada por el Acuerdo N° 007 del 28 de noviembre de 2014²¹ aumentando la cantidad de algunos de los cargos que habían sido creados para su funcionamiento.

No obstante todo lo expuesto, a través de la Ley 1769 del 24 de noviembre de 2015, se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y la Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del **1º de enero al 31 de diciembre de 2016**, en la cual el Congreso de la República decidió **no asignar** presupuesto para el funcionamiento a la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia- CIJ para la vigencia fiscal del año 2016.

Entonces, ante el panorama antes descrito, el Consejo Directivo de la CIJ, mediante el Acuerdo No. 018 de 28 de diciembre de 2015, en uso de sus facultades decidió modificar la planta de personal de la Institución, a partir del 1º de enero de 2016, suprimiendo alguno de los cargos de la entidad, dentro de los cuales se encuentra el de Profesional Experto, Grado 02, que ostentaba la parte demandante.

En el numeral segundo del Acuerdo se señaló que: “los empleos de la planta de personal de la Institución Universitaria – Conocimiento e Innovación para la Justicia no suprimidos en el presente Acuerdo, corresponden a los ocupados por los siguientes servidores (...) Parágrafo. El Director de la CIJ ordenará a los servidores mencionados en el presente particular, comisión interinstitucional en la Fiscalía General de la Nación a partir del 1º de enero de 2016 entidad que asumirá los costos laborales de su vinculación en los términos del numeral 2º del artículo 28 del decreto Ley 21 de 2014”. Conforme a lo decidido en el citado Acuerdo, se dejaron vigentes 15 cargos a quienes se les concedió comisión de servicios (fls. 13-14).

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, pasa el Juzgado a resolver el,

5. CASO CONCRETO:

La señora **ESPERANZA NIETO GONZÁLEZ** pretende que se declare la nulidad del Acuerdo N° 017 del 28 de diciembre de 2015, corregido mediante la Resolución N° 012 del 29 de diciembre de 2015 expedido por el Consejo Directivo de la **INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN PARA LA JUSTICIA - CIJ**, a través del cual fue modificada a partir del la cual le 1º de enero de 2016 la planta de personal de la entidad, suprimiendo el cargo de Profesional Experto, Grado 02 que ostentaba antes de la supresión.

Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho solicita que se ordene a la entidad demandada a que la reintegre al cargo que desempeñaba antes de la supresión, sin solución de continuidad y que le pague la totalidad de los salarios y demás emolumentos dejados de percibir desde su desvinculación hasta la fecha en que se produzca su reintegro.

De manera subsidiaria solicita que en caso que sea imposible ordenar el reintegro, se condene a la entidad a pagar al demandante una indemnización equivalente a 24 meses de salario conforme a lo ha establecido el precedente desarrollado por la Corte

²¹ Folios 119-122.

Constitucional y el Consejo de Estado en las sentencias SU-556 de 2014 y SU-874 de 2014 o el valor que determine este Despacho.

Pues bien, se encuentra debidamente acreditado dentro del proceso lo siguiente:

- Mediante Acuerdo No. 02 del 7 de julio de 2014, se adoptó la planta de personal de los servidores públicos de la CIJ, la cual se encontraba conformada, entre otros por 15 Profesional Experto, Grado 02. Planta de personal que fue modificada a través del Acuerdo No. 007 de 2014 (Anexo N° 1).
- La señora ESPERANZA NIETO GONZÁLEZ, fue nombrada en provisionalidad en el cargo de Profesional Experto Grado 01 de la planta Global de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia-CIJ, ubicado en la Dirección General – Sección de Bienestar, a través de la Resolución No. 00057 de 2015 (fls. 3-4).
- La demandante fue encargada en el Cargo de Profesional Experto Grado 02 de la planta Global de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia-CIJ, ubicado en la Dirección General – Sección de Bienestar, a través de la Resolución No. 00231 del 4 de noviembre de 2015 (fls. 5-6).
- Mediante el Acuerdo N° 017 del 28 de diciembre de 2015 *“Por el cual se modifica la planta de personal de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ) y se dictan otras disposiciones” -acto demandado-*, el Consejo Directivo de la CIJ modificó la planta de personal de dicha entidad, a partir del 1º de enero de 2016, en el sentido de suprimir, entre otros, 14 cargos de Profesional Experto Grado 01 y 13 cargos de Profesional Experto Grado 02 y señaló de manera taxativa los servidores que continuarían laborando en la planta de personal de la entidad, dentro de los cuales no se encontraba la demandante (fls. 8-14 del expediente).
- El anterior acuerdo fue corregido a través de la Resolución N° 012 de 2015 - *acto demandado-* (fls. 15-16), a través del cual fue modificada la numeración del mismo cambiando el número del acuerdo del 017 de 2015 a 018 de 2015.
- La entidad demandada mediante el Oficio N° 0251 del 30 de diciembre de 2015 suscrito por el Director General de la entidad, le comunicó a la accionante que el cargo de Profesional Experto Grado 01 que desempeñaba en la CIJ fue suprimido a través del Acuerdo N° 018 del 28 de diciembre de 2015, a partir del 1º de enero de 2016 (fl. 17).
- El Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda, a través del Oficio No. 2-02015-006006 del 23 de febrero de 2015 le informó al Director General de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia que aquella entidad expidió viabilidad presupuestal para la modificación de la planta de personal de la Universidad (fl. 18).

- El Director General de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia, mediante petición del 5 de octubre de 2015 solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público su intervención inmediata ante el Congreso de la República a fin de restablecer el presupuesto asignado a la Institución para el año 2016 (fls. 19-23).
- El Director General del Presupuesto Nacional mediante Oficio No. 2-2015-042460 del 30 de octubre de 2015, respondió la anterior petición, informando que la decisión de no asignar presupuesto a la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia para la vigencia del año 2016 se debió, en síntesis, a la reducción sustancial de renta que afrontaba el país, (fls. 24-26).
- El Director de la entidad universitaria remitió el día 23 de diciembre de 2015 a la Presidenta del Consejo Directivo de la CIJ un resumen en el que consta la posición de la Dirección General de la CIJ sobre la situación presupuestal de dicha entidad (fls. 28-30).
- El Director del Presupuesto General de la Nación a través del Oficio No. 2-2015-047683 del 3 de diciembre de 2015, dio respuesta a la comunicación No. 1-2015-092747 suscrita por el Fiscal General de la Nación en la que solicitó concepto respecto de la planta de personal de la CIJ, (fls. 31-32).
- La Subdirectora de Interacción Sociedad de la CIJ, mediante correo electrónico del 23 de diciembre de 2015 envió a la Secretaría General de dicha entidad envió la votación virtual del proyecto de acuerdo de modificación de la planta de la Institución Universitaria (fls. 33-36).
- Mediante Oficio No. 2014EE15386 del 5 de marzo de 2014 dirigido al Representante Legal Provisional de la CIJ, la Subdirectora de Aseguramiento de Calidad de la Educación Superior le informó que mediante Resolución No. 263 del 9 de enero de 2014 se aprobó el estudio de factibilidad socioeconómica para la creación de la CIJ y le solicitó copia de la norma de creación de dicha institución a fin de efectuar la asignación del código institucional en el Sistema nacional de Información de la Educación Superior.
- Con Oficio No. 20156000216601 del 29 de diciembre de 2015 el Director del Presupuesto Público Nacional resolvió la consulta realizada el 29 de diciembre de 2015 por la Directora Nacional de Apoyo a la Gestión de la Fiscalía General de la Nación, en cuanto a la supresión de planta de personal de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia – CIJ, en el que le señaló que *“...Frente a la pregunta de si es viable suprimir la totalidad de los empleos de la CIJ (...) le manifiesto que tal como se señaló, toda erogación o gasto que se realice debe encontrarse previamente incluida en el respectivo presupuesto de gasto de la ley anual de presupuesto, es decir, si un gasto no tiene amparo presupuestal, no puede generarse, en consecuencia le corresponde al Consejo Directivo tomar la decisiones que haya lugar con el fin de evitar que se vulneren los artículos 122, 345 y 346 de la Constitución*

Política y las normas que regulan la materia en la ley orgánica de presupuesto.”

- Mediante el Oficio No. 20156000195041 del 23 de noviembre de 2015, el Asesor con Funciones de la Dirección Jurídica del Departamento Administrativo de la Función Pública, rindió concepto respecto de la supresión de personal de la CIJ, en el que sostuvo que *“En criterio de este Departamento Administrativo, las normas generales aplicables en los asuntos objeto de consulta son las consagradas en el Decreto ley 020 de 2014, (...) y el Decreto Ley 036 de 2014 (...), aclarando que en materia de carrera se aplican con carácter supletorio, las normas del sistema general, cuando se presenten vacíos en la normatividad especial de la Fiscalía General de la Nación”*.
- Antecedentes administrativos que dieron origen a la creación, modificación y posterior supresión de la planta de personal de la CIJ, incluidas las Actas de las reuniones que sostuvo el Consejo Directivo de la CIJ donde se trató el tema de la supresión de cargo y modificación de plantas de personal.
- PRUEBAS TESTIMONIAL: En la audiencia inicial del 15 de noviembre de 2017 se tuvieron por trasladados los testimonios de las señoras CLAUDIA FABIOLA MEDINA AGUILAR y SANDRA MARITZA GIRALDO CARMONA, conforme al artículo 174 del C.G.P. y en audiencia de pruebas del 27 de septiembre de 2018 fueron escuchadas las declaraciones de los señores JORGE ELKIN TORO ARIAS y CÉSAR AUGUSTO SOLANILLA NAVARRO, de los cuales se extrajo, en resumen, lo siguiente:

Adujeron que en el año 2015 la CIJ presentó el presupuesto para el funcionamiento de la Universidad en el año 2016; sin embargo, en las comisiones conjuntas del Congreso se eliminó el presupuesto, quedando la Institución con presupuesto en cero, a fin de buscar alguna solución se intentó citar al Consejo Directivo, quien solo se reunió hasta el 23 de diciembre de 2015, fecha en la que el Congreso ya no estaba legislando razón por la que se consideró que la única alternativa era la de suprimir la entidad, decisión que se tomó por cuanto la estructura del Consejo Directivo no resultaba favorable ya que en contra de la supresión solo votaron los estudiantes y la testigo como representante de los Directivos Académicos de la Universidad.

Mencionan que de manera irregular el Consejo Directivo del CIJ tomó la decisión de suprimir la planta de personal de la entidad ya que si bien dentro de sus funciones se encuentra la de crear y modificar la planta, tal decisión debe estar precedida de un concepto técnico, el cual no existió en el presente caso.

Finalmente consideraron que para la supresión de la planta de personal de la CIJ se debió aplicar lo contemplado en el Decreto 036 de 2014 y de manera subsidiaria la Ley 909 de 2004.

- Se tuvieron en cuenta las demás pruebas aportadas al expediente dentro de los que se encuentran los antecedentes administrativos que dieron origen a la creación, modificación y posterior supresión de la planta de personal de la CIJ.

Descendiendo al caso concreto, corresponde a este Juzgado determinar si a la demandante le asiste el derecho al reintegro al cargo de Profesional Experto, Grado 02, que ostentaba antes de la supresión del cargo de la planta de personal de la entidad o en su defecto ordenar el pago de la indemnización a que haya lugar.

Conforme a las normas transcritas en el título anterior, el Consejo Directivo como máximo órgano de Dirección Administrativa y Financiera de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia – CIJ-, tiene entre otras facultades, la de modificar su planta de personal previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público²². En ejercicio de tal facultad el Consejo Directivo de dicha institución, a través del Acuerdo 018 del 28 de diciembre de 2015, modificó la planta de personal y suprimió algunos cargos de dicha entidad, incluido el de la parte demandante.

La modificación de la planta global de la entidad demandada, estuvo precedida del concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, rendido a través del oficio No. 2-2015-042460 del 30 de octubre de 2015 y reiterado en el oficio No. 2-2015-047683 del 3 de diciembre de 2015, los cuales se encuentran fundamentados en que existe la necesidad de suprimir algunos de los cargos de la planta de personal de la CIJ, debido a que la reducción sustancial de rentas por la que afronta el país conllevó a que en la ley de presupuesto aprobada para la vigencia fiscal de 2016 se basa en una política de austeridad del Gobierno Nacional, lo que trajo como resultado que para dicha vigencia no existiera presupuesto para la Institución Universitaria.

Es decir, con las actuaciones adelantadas se encuentra cumplido el requisito contenido en el artículo 7° de la Ley 36 de 2014, relacionado con que para que el Consejo Directivo de la CIJ pueda modificar su planta de personal, debe existir un concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, concepto que en efecto fue rendido por dicho ministerio a través de los oficio citados.

De otra parte, en el acto acusado se menciona que la decisión de suprimir algunos de los cargos de la entidad universitaria, encuentra fundamentado en que en la Ley 1769 de 2015, por la cual se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia 2016, no fue asignado presupuesto para la CIJ.

Al respecto, el artículo 122 de la Constitución Política de Colombia, establece que “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”, es decir, que al no haberse asignado presupuesto para la vigencia fiscal de 2016, para la Institución Universitaria - Conocimiento e Innovación, no podían continuar existiendo los empleos públicos de dicha institución, pues así se encuentra prohibido en el citado artículo constitucional.

²² Artículo 7 de la Ley 036 de 2014.

Adicionalmente, contrario a lo aducido por el apoderado de la parte demandante, en el presente caso no resulta aplicable la Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, pues expresamente en el numeral 2º, artículo 3º establece que las disposiciones de dicha ley se aplicaran con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que rige a los servidores públicos de las carreras especiales, como los de la Fiscalía General de la Nación y los Entes Universitarios autónomos.²³

Significa lo anterior, que la disposición contenida en la Ley 909 de 2004, es aplicable únicamente en materia supletoria en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, tal como lo prevé el numeral 2º, artículo 3º, por ello, para la modificación de la planta de personal de la CIJ no resultaba necesario adelantar las exigencias contenidas en el artículo 46²⁴ de la citada ley, tales como motivación, fundamento en necesidades del servicio o modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestre, pues dicha ley deja por fuera de su aplicación a la Fiscalía General de la Nación o a sus entidades adscritas, como lo es la Institución Universitaria – Conocimiento e Innovación para la Justicia (CIJ), quien está regidas bajo la normatividad de los Decretos Ley 020 y 021 de 2014 que establecen el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

Es decir, la supresión de cargos de la CIJ debió realizarse conforme a lo establecido en los Decretos Ley 020 y 021 de 2014 y la Ley 36 de 2014, tal como lo realizó la entidad demandada.

De otra parte, cabe recordar que tal como lo ha establecido el Consejo de Estado, los funcionarios nombrados en provisionalidad ostentan una estabilidad laboral relativa que debe responder a una motivación coherente del acto administrativo dentro de las cuales se ha señalado razones de “...interés general atinentes al servicio prestado por el funcionario habida cuenta de sus responsabilidades en la entidad, dentro de las cuales la Corte ha mencionado las razones disciplinarias, la calificación insatisfactoria u otra razón específica atinente al servicio que está prestando y debería prestar el funcionario concreto. Por supuesto, la razón principal consiste en que el cargo va a ser ocupado por un funcionario que ha participado en un concurso de méritos y ocupado un lugar en dicho concurso que lo hace merecedor del cargo. En concordancia con lo anterior, el acto de retiro debe referirse a la aptitud del

²³ “Artículo 3º. Campo de aplicación de la Ley 909 de 2004.

2. Las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán, igualmente, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como:

- Rama Judicial del Poder Público.
- Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.
- Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales.
- Fiscalía General de la Nación.
- Entes Universitarios autónomos.
- Personal regido por la carrera diplomática y consular.
- El que regula el personal docente.
- El que regula el personal de carrera del Congreso de la República

Parágrafo 2º. Mientras se expida las normas de carrera para el personal de las Contralorías Territoriales y para los empleados de carrera del Congreso de la República les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley.

²⁴ Artículo 46. Reformas de plantas de personal. Modificado por el art. 228, Decreto Nacional 019 de 2012. Las reformas de planta de empleos de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, por la ESAP, o por firmas especializadas en la materia; estudios que deberán garantizar el mejoramiento organizacional.

Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de las ramas ejecutivas del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

funcionario para un cargo público específico; por lo cual, no son válidas las apreciaciones generales y abstractas...”²⁵.

Así las cosas, se reitera, la motivación del acto de supresión del cargo de la parte demandante, obedeció concretamente a la supresión del cargo conforme al numeral 7° del artículo 96 del Decreto 020 de 2014, en razón a la situación atípica de no asignación de recursos a la Institución Universitaria para la vigencia del 2016 y la prohibición constitucional de generar erogaciones con cargo al tesoro que no se hallen en el presupuesto de gastos, bajo el cumplimiento de los requisitos legales y a los conceptos previos favorables por parte del el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este punto, advierte el Despacho que no le es dado entrar a analizar la legalidad de la reducción de gastos ordenada por el Gobierno Nacional en virtud de la caída en los ingresos y rentas del país y que produjo que el Congreso de la República decidiera no asignar recursos a la CIJ, en tanto que no es un asunto que le competa a este Juzgado y además no fue solicitado en la demanda.

También se advierte que las declaraciones rendidas en este asunto por los miembros de la CIJ que testificaron únicamente se limitaron a señalar desde su punto de vista como debía llevarse a cabo un plan de rescate de la institución o en su defecto la forma de suprimir los cargos, en aplicación de la normatividad que ellas estimaban era la procedente para estos casos, pero no demostraron que el proceso adelantado por el Consejo Directivo, en virtud de los Decretos N° 020 y 036 de 2014 se encontrara viciado o adolecía de requisitos para ser ejecutado, mas haya que en ejecución de sus funciones estas siempre trataron que el Gobierno Nacional asignara el presupuesto de funcionamiento de la entidad para garantizar el pago de las obligaciones laborales que generaba la permanencia de planta de personal y estudiantil.

En el presente caso, la demandante ocupaba un cargo de carrera, pero nombrada en provisionalidad, cuando su cargo fue suprimido a través del acto administrativo demandado y posteriormente corregido.

En este orden de ideas, la demandante al haber ocupado un cargo de carrera en provisionalidad, podía ser retirada del mismo, sin tener derecho a ser reincorporada en un empleo de igual o equivalente categoría o a recibir una indemnización, pues conforme a lo contemplado en el artículo 103 del Decreto Ley 20 de 2014, tales prerrogativas son otorgadas únicamente a los empleados que ostentan derechos de carrera administrativa.

Bajo las anteriores consideraciones, el Despacho acoge las razones que esgrimió la entidad demandada en la contestación de la demanda y el concepto que rindió la señora representante del Ministerio Público delegada para este Juzgado.

De la indemnización por la supresión de cargos.

²⁵ Sentencia SU-556/14.

Respecto a la compensación por la supresión del cargo, la parte demandante solicita la aplicación de las sentencias SU-556 de 2014 y SU-874 de 2014, en las cuales la Corte Constitucional accedió a tales prerrogativas en los casos en los cuales el retiro del servicio de un empleado en provisionalidad hubiese sido realizado sin motivación alguna, situación que no aconteció en el *sub examine*, pues como se señaló, la entidad demandada cumplió con los requisitos establecidos en la ley para adelantar la supresión del cargo de la Institución Universitaria y por las mismas razones tales sentencias no se ajustan a las situaciones fácticas probadas en el presente caso.

Adicionalmente, el Departamento de la Función Pública mediante concepto N° 20156000195041 del 23 de noviembre de 2015, precisó:

“... los únicos empleados que tienen derecho al reconocimiento y pago de una indemnización como consecuencia de la supresión de empleos, son los empleados que acrediten derechos de carrera administrativa, como consecuencia de haber superado el respectivo proceso de selección.

Los empleados que no tienen derechos de carrera, es decir, que se encuentran en provisionalidad, así como los de libre nombramiento y remoción, en el momento de la supresión de sus cargos, tendrán derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones y salarios causados y no pagados...”

De modo que, realizando una interpretación sistemática y finalista de las normas y principios aplicables y los supuestos fácticos de la demanda, el Despacho arriba a la convicción que las pretensiones de la demanda no deben prosperar ya que la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto demandado.

En síntesis, el Despacho resalta:

De acuerdo con lo expuesto, a la señora **ESPERANZA NIETO GONZÁLEZ** no le asiste el derecho al reintegro al cargo de Profesional Experto Grado 02 que desempeñaba en la planta de personal de la **INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN PARA LA JUSTICIA - CIJ**, en razón a que la supresión de la misma se debió a la no asignación de recursos económicos para su funcionamiento por parte del Congreso de la República y a la competencia que en materia de modificación y adopción de la estructura organizacional de la misma le asiste al Consejo Directivo de la entidad, quien además no necesitaba de estudios adicionales para proceder de esa forma, toda vez que en este asunto no son aplicables las reglas establecidas en la Ley 909 de 2004, sino las normas de personal que para los empleados de las entidades adscritas a la Fiscalía General de la Nación, se encuentran contenidas en los decretos Leyes 020 y 036 de 2014. De la misma forma no es procedente la indemnización solicitada, en razón a que esta únicamente procede para los empleados que ostenten derechos de carrera administrativa y en este asunto la parte demandante no era beneficiaria de ellos, por cuanto su vinculación fue en provisionalidad.

6. Condena en costas: Siguiendo en este punto la sentencia de la sección segunda del 18 de julio de 2018²⁶, tenemos que:

²⁶ Consejo de estado, Sección segunda, Subsección A, sentencia del 18 de julio de 2018, C.P. William Hernández Gómez; Rad: 68001-23-33-000-2013-00698-01 (3300-14)

“ **a)** El legislador introdujo un cambio sustancial respecto a la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” –CCA- a un “objetivo valorativo” – CPACA-

b) Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas; es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

c) Sin embargo se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada en el proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según la parte vencida sea el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura)

e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas

f) La liquidación de las costas (incluidas agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.”

En consecuencia y de conformidad con lo expresado por la jurisprudencia transcrita, el Despacho se abstendrá de condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandante, en razón a que la causación de estos emolumentos deben probarse y analizado en su integridad el expediente, no aparecen demostradas, en consecuencia esta sede judicial se abstendrá disponer condena en ese sentido.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DIECISÉIS (16) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.** en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda por las razones expuestas la parte motiva de presente providencia.

SEGUNDO: ABSTENERSE de condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandante, por las razones expuestas en esta sentencia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por la Secretaría del Juzgado devuélvase al interesado el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, excepto los causados y hecha la liquidación del proceso y las anotaciones de ley **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÌA CECILIA PIZARRO TOLEDO
JUEZ

Hjdg

Firmado Por:

MARIA CECILIA
JUEZ

| |
|---|
| <p>JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN SEGUNDA</p> <p>Por anotación en ESTADO ELECTRÓNICO (Art. 201, Ley 1437 2011) se notificó a las partes la providencia anterior, hoy 7 septiembre de 2020 a las 8:00 a.m. Así mismo se envió mensaje texto de la notificación de la providencia anterior a los correos electrónicos suministrados, conforme al párrafo 3º, artículo 201 de Ley 1437 de 2011.</p> <p style="text-align: center;">Secretaria</p> |
|---|

PIZARRO TOLEDO

**JUEZ - JUZGADO 016 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-
SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

8b389a12ea9f724149b9ab1407116edac39791e2ae869a489535dfo756f37be4

Documento generado en 04/09/2020 10:25:09 a.m.